



26.425

Iniziativa parlamentare
Adeguamento costituzionale concernente i Bilaterali III
Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati

del 29 giugno 2026

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della Costituzione, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto allegato.

29 giugno 2026

In nome della Commissione

La presidente, Heidi Z'graggen

Compendio

Il presente progetto si prefigge di approvare a livello costituzionale gli Accordi tra la Svizzera e l'UE sulla stabilizzazione delle relazioni bilaterali. In questo modo s'intende anche fare chiarezza sulla costituzionalità delle modifiche dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone.

Situazione iniziale

Alla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) sono stati sottoposti, per l'esame preliminare, diversi elementi del decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero gli Accordi relativi alla stabilizzazione delle relazioni Svizzera–UE (Decreto federale 1 dell'oggetto 26.023 «Bilaterali III»). Tra questi rientra la trasposizione nella legge federale sugli stranieri e la loro integrazione nonché la determinazione della forma di referendum cui tale decreto debba sottostare. Dopo aver svolto le audizioni sulla questione del referendum, la CIP-S è giunta alla conclusione che una modifica costituzionale rappresenta il modo più opportuno per fare chiarezza.

Contenuto del progetto

Inserendo una disposizione transitoria nella Costituzione federale s'intende creare una base costituzionale per gli Accordi relativi alla stabilizzazione delle relazioni Svizzera–UE. Ciò consente di eliminare eventuali dubbi della Commissione relativi alla costituzionalità della modifica dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC). Prevedendo l'approvazione degli Accordi nella Costituzione, si chiarisce che la modifica dell'ALC non rientra nel campo di applicazione dell'articolo 121a capoverso 4 Cost. La nuova disposizione costituzionale pone fine anche alla discussione sull'applicazione controversa di un referendum obbligatorio sui generis in materia di trattati internazionali.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 Esame preliminare dell'oggetto 26.023 (Bilaterali III)

Alla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) sono stati sottoposti, per l'esame preliminare, diversi elementi del decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero gli Accordi relativi alla stabilizzazione delle relazioni Svizzera–UE (Decreto federale 1 dell'oggetto 26.023 «Bilaterali III»). Tra questi rientra anche la trasposizione degli Accordi nella legge federale sugli stranieri e la loro integrazione nonché la determinazione della forma di referendum cui tale decreto debba sottostare.

Riunitasi il 26 e il 27 marzo 2026, la CIP-S ha dato il via ai lavori. In tale occasione, da un lato, ha chiesto al Consiglio federale informazioni sugli adeguamenti previsti alla legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (Decreto federale 1, allegato 4: Modifiche alla legge federale sugli stranieri e la loro integrazione, LstrI e allegato). Dall'altro, ha condotto audizioni pubbliche per valutare se l'approvazione degli Accordi debba sottostare al referendum facoltativo oppure a quello obbligatorio.

1.2 Iniziativa parlamentare 26.425

In occasione della seduta del 5 maggio 2026, la Commissione aveva ricevuto proposte per l'elaborazione di un'iniziativa parlamentare. Concretamente veniva richiesto l'inserimento di una disposizione transitoria nella Costituzione federale (Cost.), che contenesse tre elementi: primo, prevedere l'approvazione degli Accordi sulla stabilizzazione delle relazioni Svizzera–UE (Accordi di stabilizzazione); in secondo luogo, chiarire che l'articolo 121a capoverso 4 Cost. non è applicabile e, terzo, sancire la cosiddetta «prassi Schubert» in relazione a tutti gli Accordi del pacchetto Svizzera–UE (Bilaterali III). Il 5 maggio 2026 la CIP-S ha accolto queste proposte con 6 voti contro 6 e il voto decisivo della presidente, adottando in tal modo l'iniziativa parlamentare [26.425](#).

La CIP-S ha chiesto all'omologa Commissione del Consiglio nazionale di dare il proprio consenso a tale decisione, se possibile ancora prima della sessione estiva. La CIP-S intendeva portare avanti i lavori, in modo che la modifica costituzionale proposta potesse essere discussa dal Consiglio degli Stati nel corso della sessione autunnale del 2026, prima che avessero inizio le deliberazioni sull'oggetto 26.023 (Bilaterali III).

Il 21 maggio 2026 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) ha discusso l'iniziativa decidendo di darle seguito con 15 voti contro 10. Al contempo, con 16 voti contro 9 ha deciso di inviare una lettera alla CIP-S chiedendole di esaminare come variante la possibilità di un referendum obbligatorio «sui generis». Dal momento che l'Ufficio del Consiglio nazionale ha assegnato l'iniziativa della CIP-S alla Commissione della politica estera (CPE), il 2 giugno 2026 anche quest'ultima ha preso posizione negando il consenso con 15 voti contro 9. A causa di questa situazione di partenza poco chiara, il 3 giugno 2026 la CIP-S ha deciso di sottoporre l'iniziativa alle Camere. L'11 giugno 2026 il Consiglio degli Stati ha però accolto con

24 voti contro 20 una mozione d'ordine secondo la quale l'iniziativa è stata stralciata dall'ordine del giorno così che la CIP-S possa prima elaborare il progetto.

1.3 Elaborazione del progetto e rinuncia a una procedura di consultazione

La CIP-S ha incaricato la propria segreteria e l'Amministrazione di presentarle un progetto preliminare con un rapporto esplicativo entro la seduta del 29-30 giugno 2026.

Avendo deciso di elaborare un progetto specifico per la codifica costituzionale della prassi Schubert, la Commissione ha optato per non eseguire alcuna consultazione sul progetto relativo all'approvazione degli Accordi. Le norme previste con l'iniziativa corrispondono, dal punto di vista del contenuto, all'oggetto 26.023, sul quale è stata recentemente condotta una procedura di consultazione, con l'unica differenza che l'approvazione è pensata nella forma di una disposizione transitoria inserita nella Costituzione. La Commissione è pertanto giunta alla conclusione che da una procedura di consultazione non emergeranno nuove informazioni e che è possibile rinunciare allo svolgimento di tale procedura ai sensi dell'articolo 3a capoverso 1 lettera b della legge sulla consultazione.

Riunitasi il 29 e il 30 giugno, la Commissione ha svolto la deliberazione di dettaglio riguardo alla modifica costituzionale e con 7 voti contro 6 ha adottato il progetto all'attenzione della Camera, sottoponendolo nel contempo per parere al Consiglio federale.

2 Situazione iniziale

2.1 Necessità di agire e obiettivi

2.1.1 Audizioni del 27 marzo 2026

Il 27 marzo 2026 la CIP-S ha tenuto audizioni pubbliche per valutare se gli Accordi relativi alla stabilizzazione delle relazioni Svizzera-UE debbano sottostare a referendum facoltativo oppure obbligatorio.

La Commissione ha sentito tre esperti di diritto statale nonché uno storico e un politologo. La prof. Astrid Epiney e il prof. Stefan G. Schmid sono dell'avviso che non vi sia alcuna base costituzionale per un cosiddetto referendum «sui generis», il quale consentirebbe al Parlamento di sottoporre, di propria iniziativa, a referendum obbligatorio un decreto concernente l'approvazione di un trattato internazionale. Secondo i due esperti manca, in particolare, una prassi sufficiente per giustificare una base di diritto costituzionale consuetudinario. Il prof. Andreas Glaser sostiene invece che le procedure di recepimento dinamico del diritto dell'UE limiterebbero il diritto di iniziativa e di proposta del Parlamento, mentre il modello del tribunale arbitrale intaccherebbe l'indipendenza del Tribunale federale. Di conseguenza, il decreto federale acquisisce carattere costituzionale e dovrebbe sottostare a referendum obbligatorio. Il prof. Glaser sostiene inoltre che le modifiche dell'Accordo sulla libera circolazione

delle persone non sarebbero conformi all'articolo 121a capoverso 4 Cost. (Regolazione dell'immigrazione). Questa opinione è condivisa anche dal prof. Schmid: questi propone come soluzione una modifica della Costituzione – variante già esaminata dal Consiglio federale nel suo messaggio¹, ma poi scartata – che prevede l'approvazione degli Accordi e attribuisce al Consiglio federale la competenza di ratificarli. Trattandosi di diritto costituzionale più recente, questa disposizione prevarrebbe sull'articolo 121a Cost. Secondo la prof. Epiney, invece, non vi sarebbe alcun conflitto con l'articolo 121a Cost. poiché la disposizione si riferisce solo ai nuovi immigrati, mentre le novità dell'ALC concernono in primo luogo i diritti di dimora delle persone che già si trovano in Svizzera. A suo parere, inoltre, l'approvazione degli Accordi mediante una disposizione transitoria nella Costituzione federale aggirerebbe l'ordinamento delle competenze stabilito a livello costituzionale per l'approvazione dei trattati internazionali.

Il prof. Oliver Zimmer, storico, ha illustrato il significato storico della maggioranza dei Cantoni nelle votazioni. Nelle modifiche istituzionali degli accordi esistenti sul mercato interno dei Bilaterali I egli ravvisa un trasferimento del potere legislativo dal Parlamento all'amministrazione e ai tribunali, per cui ritiene che sarebbe opportuno sottoporre a referendum obbligatorio gli Accordi concernenti la stabilizzazione. Il prof. Adrian Vatter, politologo, ha evidenziato che l'andamento della crescita demografica dei Cantoni ha accentuato il divario tra quelli più popolosi e quelli meno popolosi. La necessità di ottenere la doppia maggioranza di Popolo e Cantoni rappresenta quindi un ostacolo supplementare e sempre più grande, dato che per raggiungere la maggioranza dei Cantoni un oggetto deve essere approvato da almeno il 55 per cento dei votanti. A ciò si aggiunge il fatto che, con la maggioranza dei Cantoni, il peso del voto dei cittadini dei Cantoni meno popolosi è nettamente superiore a quello dei cittadini dei Cantoni più popolosi.

2.2 Conclusioni della Commissione

Nella Commissione si è affermata la tesi secondo cui si deve perseguire la strada scartata dal Consiglio federale nel messaggio e proposta dal prof. Stefan G. Schmid nelle audizioni. Da queste è emerso che la legittimità costituzionale di un referendum cosiddetto «sui generis», mediante il quale il Parlamento sottoporrebbe la decisione sull'approvazione degli Accordi di stabilizzazione a referendum obbligatorio, è controversa. Il Consiglio federale è del parere che una tale procedura può trovare applicazione in casi eccezionali, ma che in relazione agli Accordi di stabilizzazione i presupposti costituzionali necessari non sono soddisfatti². L'Ufficio federale di giustizia, nella sua analisi del 25 maggio 2024³ concernente il referendum in materia di trattati internazionali nel diritto costituzionale federale, e un gran numero di rappresentanti della dottrina giuridica nazionale ritengono inammissibile un tale referendum, non

¹ Messaggio del Consiglio federale del 13 marzo 2026, pag. 1006 segg.

² Messaggio del Consiglio federale del 13 marzo 2026, pag. 1003 segg.

³ «Das Staatsvertragsreferendum im Bundesverfassungsrecht. Rechtliche Übersicht und Analyse».

previsto dalla Costituzione⁴. Secondo altre teorie, invece, un referendum «sui generis» è consentito e i Bilaterali III ne rappresentano un possibile caso di applicazione⁵. La Commissione non ha voluto seguire questa strada in quanto controversa.

La CIP-S ha constatato invece che alcuni partecipanti alle audizioni e alcuni altri autori hanno messo in dubbio la compatibilità delle modifiche all'ALC con l'articolo 121a Cost. concernente la regolazione dell'immigrazione⁶. La Commissione ritiene pertanto necessario intervenire affinché le incertezze vengano eliminate e si faccia chiarezza. Con la modifica costituzionale proposta possono essere raggiunti diversi obiettivi:

1. L'approvazione degli accordi di stabilizzazione è sottoposta al referendum obbligatorio in modo costituzionalmente corretto, evitando il ricorso a un referendum «sui generis».
2. La costituzionalità degli accordi di stabilizzazione è garantita in modo inequivocabile anche in relazione all'articolo 121a capoverso 4 Cost.

La Commissione ha deciso di non disciplinare l'applicabilità della prassi Schubert in relazione ai Bilaterali III in questo progetto. Si dovrà piuttosto elaborare un progetto 2 che potrà anche essere posto in consultazione.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 Contenuto del progetto

Viene proposto l'inserimento di una nuova disposizione transitoria nella Costituzione federale, recante sostanzialmente i contenuti seguenti:

1. Gli Accordi di stabilizzazione sono approvati a livello costituzionale. Al Consiglio federale è attribuita la competenza di ratificare tali Accordi.

⁴ Stefan G. Schmid, «Das "ungeschriebene" obligatorische Staatsvertragsreferendum: verfassungsrechtliche Würdigung im Hinblick auf eine Abstimmung über die zurzeit verhandelten bilateralen Verträge Schweiz–EU», in *ZBl*, n. 10/2024; Martin Dumermuth, «Ständemehr ohne Verfassungsgrundlage? Das Staatsvertragsreferendum und die Bilateralen III», *Zurigo* 2026; Astrid Epiney, «Zum "Verfassungscharakter" der Bilateralen III. Zugleich ein Beitrag zur Frage nach der Unterstellung der "Bilateralen III" unter das obligatorische Referendum», in *AJP* 2/2026; Christoph Winzeler, «Gebrauch und Missbrauch des Ständemehrs bei Volksabstimmungen», in *AJP* 1/2026; Benedikt Pirker, «Zur Frage des obligatorischen Referendums für die "Bilateralen III"», in *Jusletter* 10 novembre 2025; Caroni, Andrea/Kühne, Daniela: Das obligatorische Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter. Eine Analyse des jüngsten Reformversuchs, in *ZBl*, n. 7/2022.

⁵ Andreas Glaser, «Die Volksabstimmung über das Paket Schweiz–EU», in *Bibliothek zur Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Beiheft* 69, Basilea 2025; Hansjörg Seiler, «Obligatorisches Referendum für die «Bilateralen III», in *Jusletter* 15 settembre 2025; Paul Richli, «Rechtsgutachten zur verfassungsrechtlichen Bedeutung des Abkommenspakets Schweiz–EU im Auftrag des Instituts für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP) an der Universität Luzern», 9 aprile 2026.

⁶ Per esempio, oltre a Schmid, anche Glaser e Seiler (v. note 4 e 5).

2. Elevando l'approvazione degli Accordi di stabilizzazione al livello costituzionale, se ne garantisce la costituzionalità. L'articolo 121a capoverso 4 Cost., secondo il quale non possono essere conclusi trattati internazionali che contraddicono l'articolo 121a, non si applica agli adeguamenti dell'ALC.

3.2 Approvazione degli Accordi a livello costituzionale

Disciplinando l'approvazione degli Accordi di stabilizzazione in una disposizione transitoria della Costituzione, secondo la Costituzione stessa si deve tenere un referendum obbligatorio con votazione di Popolo e Cantoni. Non è quindi più necessaria alcuna discussione riguardo al referendum «sui generis».

Potrebbe sorgere la domanda se sia ammissibile approvare dei trattati a livello costituzionale in un singolo caso. Ciò potrebbe costituire un precedente in relazione a casi futuri concernenti trattati che devono sottostare a un referendum obbligatorio sulla base di considerazioni politiche, ma per i quali viene invece richiesta l'approvazione in una disposizione transitoria della Costituzione. In tal modo si aggirerebbero le disposizioni procedurali costituzionali concernenti il referendum di cui agli articoli 140 e 141 Cost.

Al riguardo va notato che le disposizioni concernenti la revisione parziale della Costituzione federale, fatte salve le disposizioni cogenti del diritto internazionale (art. 139 cpv. 3, 193 e 194 Cost.), non prevedono limiti materiali. Tali disposizioni non rappresentano pertanto alcun impedimento a una simile disposizione transitoria (al riguardo v. cap. 4). A ciò si aggiunge che, nel presente caso, la modifica costituzionale viene apportata al fine di chiarire una questione controversa in materia di costituzionalità.

3.3 Nessuna applicazione dell'articolo 121a capoverso 4 Cost.

Gli Accordi di stabilizzazione devono essere compatibili con la Costituzione federale. Qui l'attenzione è rivolta in particolare all'articolo 121a Cost. Secondo il capoverso 2, sussiste una contraddizione con l'articolo 121a se la Svizzera non può limitare in modo autonomo, con tetti massimi annuali e contingenti annuali, il numero di permessi previsti dal diritto in materia di stranieri. Pertanto, secondo il capoverso 4 di detto articolo, in linea di massima non possono essere conclusi nuovi trattati internazionali che garantiscono il rilascio di nuovi permessi di dimora a cittadini stranieri senza prevedere tetti massimi annuali e contingenti annuali. La direttiva 2004/38 (la cosiddetta direttiva sulla libera circolazione dei cittadini), nella misura in cui viene parzialmente recepita mediante la modifica dell'ALC, comporta tra l'altro un'estensione dei diritti a partner e determinati familiari nell'ambito delle unioni domestiche registrate, senza che siano previsti contingenti o limiti numerici.

Il Consiglio federale e anche rappresentanti della dottrina sostengono che si tratta di un aumento trascurabile del numero di nuove persone che acquisirebbero il diritto di immigrazione, che peraltro tale numero può essere compensato da contingenti per i cittadini di Stati terzi e che, per tale motivo, non è messa in discussione la regolazione

autonoma dell'immigrazione. Fanno inoltre notare che l'articolo 121a Cost. non prevede alcun tetto fisso all'immigrazione. Secondo il Consiglio federale, gli accordi che concedono diritti di immigrazione a una stretta cerchia di persone non intaccano l'autonomia della Svizzera. Pertanto, ritiene che le modifiche all'ALC siano compatibili con l'articolo 121a capoverso 4 Cost.⁷.

La Commissione è invece del parere che l'articolo 121a Cost. preveda una *possibilità giuridica* di regolazione autonoma mediante tetti massimi e contingenti annuali, possibilità che viene limitata dal Protocollo di modifica dell'ALC. Per valutare la costituzionalità di un accordo secondo l'articolo 121a capoverso 4 Cost. non sono dunque importanti aspetti quantitativi bensì qualitativi. Dalle esperienze maturate con la libera circolazione delle persone emerge altresì che le previsioni relative all'immigrazione sono caratterizzate da incertezze. Va precisato che l'interpretazione dell'articolo 121a Cost. illustrata in questa sede è stata elaborata in relazione all'ALC; non avrà dunque alcun effetto pregiudizievole, ad esempio, su futuri accordi di libero scambio.

Non è inoltre da escludere che, a causa del recepimento dinamico del diritto, nel quadro dell'ALC la Svizzera debba far fronte a nuovi diritti in materia di immigrazione. Il recepimento di qualsiasi ulteriore sviluppo del diritto UE dovrà sempre essere conforme al criterio di cui all'articolo 121a capoverso 4 Cost. Se un nuovo atto giuridico UE non è conforme ai requisiti di cui all'articolo 121a Cost., la Svizzera potrà rifiutarne il recepimento. Dal momento che una tale decisione potrà portare all'adozione di misure di compensazione adeguate da parte dell'UE, ci si chiede tuttavia quanto margine di autonomia avrà di fatto la Svizzera in questo ambito. Essa s'impegna inoltre a recepire gli atti giuridici dell'UE che concernono l'ambito di applicazione dell'ALC. S'innesci così una dinamica le cui ripercussioni, soprattutto nell'ambito dell'immigrazione, non sono oggi prevedibili.

3.4 Collegamento con la legislazione di attuazione

Se gli Accordi vengono approvati mediante revisione costituzionale conformemente al decreto federale 1 dell'oggetto 26.023, il decreto federale 1 deve essere convertito in un atto mantello contenente la legislazione di attuazione relativa agli Accordi di stabilizzazione. Poiché la disposizione costituzionale stabilisce che la legge di attuazione non sottostà a referendum, questa esenzione deve essere sancita anche nell'atto mantello. Nelle disposizioni finali dell'atto mantello si dovrà inoltre stabilire un collegamento tra l'entrata in vigore della disposizione costituzionale e quella dell'atto mantello. Si prevede dunque che la legge entri in vigore soltanto se la modifica costituzionale sarà accettata dal Popolo e dai Cantoni.

3.5 Minoranza: non entrare in materia

La minoranza della Commissione (Jositsch, Binder, Broulis, Maillard Pierre-Yves, Moser, Zopfi) propone di non entrare in materia sul presente progetto per i motivi seguenti:

⁷ Messaggio del Consiglio federale del 13 marzo 2026, pag. 447 segg.

1. Secondo la Costituzione vigente, gli Accordi relativi alla stabilizzazione delle relazioni Svizzera–UE sottostanno a referendum facoltativo (art. 140 seg. Cost.). Questo aspetto non viene contestato da alcuna delle parti. L'ammissibilità di un referendum «sui generis» è invece negata, oltre che dall'Ufficio federale di giustizia, anche dalla maggioranza della dottrina scientifica⁸. Il procedimento proposto dalla maggioranza della Commissione aggira le regole definite dalla Costituzione, dal momento che, senza il consenso del legislatore costituzionale, per gli Accordi di stabilizzazione il Parlamento prevede una doppia maggioranza anziché una semplice maggioranza del Popolo. Ciò determina una limitazione massiccia dei diritti di voto degli elettori che vivono nei Cantoni più popolosi, senza che vi sia peraltro una base costituzionale in tal senso. In tal modo si indebolisce il principio democratico. Inoltre, attraverso questa subordinazione al referendum obbligatorio, i diritti politici assumono un carattere plebiscitario, che mal si adatta alla nostra cultura di democrazia diretta. Si modifica altresì una prassi valida, già applicata in occasione dei Bilaterali I e II, che non erano stati sottoposti a referendum. Già allora, nell'ambito degli Accordi di Schengen e Dublino, era stato previsto lo strumento del recepimento dinamico del diritto, senza che da tale aspetto si derivasse la necessità di un referendum obbligatorio. La minoranza fa inoltre notare che anche Popolo e Cantoni si sono già espressi a più riprese contro un'estensione del referendum obbligatorio, ad esempio nella votazione popolare del 17 giugno 2012 sull'iniziativa popolare «Per il rafforzamento dei diritti popolari in politica estera (accordi internazionali: decida il popolo!)» respinta dal Popolo con il 75,3 contro il 24,7 per cento di voti nonché da tutti i Cantoni. Parimenti, nell'ambito della consultazione concernente l'attuale pacchetto UE, la maggioranza dei Cantoni (15) si è altresì espressa contro il referendum obbligatorio.
2. Gli Accordi di stabilizzazione, e in particolare l'ALC, sono conformi alla Costituzione. Secondo la prassi consolidata del Consiglio federale e del Parlamento, per esempio nel caso dell'approvazione di accordi di libero scambio, nuovi diritti di immigrazione senza tetti massimi o contingenti sono conciliabili con l'articolo 121a Cost., finché comportano unicamente un aumento trascurabile dell'immigrazione e non ne pregiudicano la regolazione autonoma. Secondo stime dell'Amministrazione, con gli adeguamenti dell'ALC otterrebbe diritto di immigrazione solo una dozzina circa di persone (figli di partner registrati) che non hanno già oggi un permesso di dimora in virtù della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione. Questo incremento potrebbe venire compensato da contingenti per i cittadini di Stati terzi e non intaccherebbe la regolazione autonoma dell'immigrazione. Per queste ragioni anche la grande maggioranza della dottrina è del parere

⁸ Cfr. il compendio in Stefan G. Schmid, «Das "ungeschriebene" obligatorische Staatsvertragsreferendum: verfassungsrechtliche Würdigung im Hinblick auf eine Abstimmung über die zurzeit verhandelten bilateralen Verträge Schweiz–EU», in *ZBl*, n. 10/2024, note 148–151.

che il Protocollo di modifica dell'ALC non rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 121a capoverso 4 Cost.⁹. La nuova interpretazione dell'articolo 121a Cost. effettuata con questo progetto può inoltre avere ripercussioni negative sulla politica economica esterna della Svizzera, in quanto in futuro gli accordi di libero scambio dovrebbero soddisfare condizioni più severe.

3. Infine, nella deliberazione su questa disposizione costituzionale i parlamentari non potrebbero esprimere fedelmente il proprio parere: chi è favorevole ai Bilaterali III ma contrario alle modifiche costituzionali materiali proposte dovrebbe dirsi contrario alla presente disposizione nella procedura parlamentare, per poi intervenire a favore nella votazione popolare. Viceversa, coloro che si oppongono ai Bilaterali III si esprimerebbero ora a favore di questa disposizione costituzionale, per contrastarla poi nella votazione popolare. Lo stesso dicasi per gli elettori: chi, per esempio, è favorevole ai Bilaterali III, ma contrario alle modifiche materiali proposte con la disposizione costituzionale, non sarebbe in grado di esprimere fedelmente il proprio parere sulla scheda di voto. Una parte della minoranza sottolinea che questa problematica riveste una grande importanza dal punto di vista politico-costituzionale e che non sussisterebbe se fosse previsto un referendum obbligatorio «sui generis», motivo per cui ritiene che bisognerebbe preferire questa soluzione.

4 **Commento ai singoli articoli**

Il decreto federale prevede un'aggiunta all'articolo 197 Cost. (Disposizioni transitorie successive all'accettazione della Costituzione federale del 18 aprile 1999).

Cpv. 1

La disposizione prevede che il Consiglio federale ratifichi gli Accordi relativi alla stabilizzazione delle relazioni Svizzera–UE. In base alla Costituzione vigente, l'Assemblea federale approverebbe tali accordi in un decreto federale (art. 163 cpv. 2 in combinato disposto con l'art. 166 cpv. 2 Cost.) e autorizzerebbe il Consiglio federale a ratificarli. Secondo la vigente Costituzione, tale decreto federale sottostarebbe a referendum facoltativo secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. Per i motivi sopra esposti, la Commissione ritiene tuttavia che, al posto di seguire questo iter, si debba procedere a una revisione parziale della Costituzione federale.

La disposizione costituzionale proposta sostituisce il decreto di approvazione usualmente previsto. Essa conferisce l'incarico di ratificare gli Accordi inclusi nella parte

⁹ Astrid Epiney, «"Bilaterale III" und Art. 121a BV: Zur Vereinbarkeit der im Rahmen der "Bilateralen III" vorgesehenen Änderungen des Freizügigkeitsabkommens Schweiz–EU mit Art. 121a Abs. 4 BV», in *Jusletter* 2 giugno 2025; Alberto Achermann/Véronique Boillet/Martin Dumermuth/Astrid Epiney/Maya Hertig Randall/Francesco Maiani/Andreas Müller/Benedikt Pirker/Christa Tobler/Peter Uebersax, «Verletzen die Bilateralen III den Zuwanderungsartikel der Bundesverfassung?», in *Jusletter* 18 maggio 2026.

del pacchetto Svizzera–UE inerente alla stabilizzazione. La disposizione ha il solo effetto di conferire tale mandato. Non comporta ripercussioni sulla competenza di modificare o denunciare gli accordi in questione. Riguardo alla modifica e alla denuncia, l'articolo 24 capoverso 3 della legge del 13 dicembre 2002¹⁰ sul Parlamento (LParl) si rifà all'ordinamento delle competenze stabilito dalla legge per i trattati internazionali secondo l'articolo 140 capoverso 1 lettera b e l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost. in combinato disposto con l'articolo 166 capoverso 2 e l'articolo 184 capoverso 2 Cost. Tale ordinamento vale anche per la competenza di modifica o denuncia degli Accordi della parte del pacchetto Svizzera–UE inerente alla stabilizzazione. La disposizione proposta non implica pertanto che la modifica o la denuncia di questi Accordi sottostia a un referendum obbligatorio con votazione di Popolo e Cantoni. In caso di modifica o denuncia di alcuni o tutti gli Accordi di cui alle lettere a–n ovvero di alcuni o tutti gli accordi dei Bilaterali I, la disposizione costituzionale proposta non dovrebbe essere stralciata, ma diventerebbe priva di oggetto in relazione agli accordi in questione.

Secondo l'articolo 194 capoverso 2 Cost., ogni revisione costituzionale deve rispettare il principio dell'unità della materia e non può violare le disposizioni cogenti del diritto internazionale. Le disposizioni della Costituzione federale in materia di revisione non presentano tuttavia requisiti minimi in relazione alla «costituzionalità» di una materia oggetto di regolamentazione¹¹. Possono essere oggetto di una revisione costituzionale anche singoli atti. È pertanto ammesso conferire, in una disposizione costituzionale, il mandato di ratificare un trattato internazionale. A oggi esiste un solo esempio di tale procedura: l'adesione della Svizzera all'ONU è prevista dal 2002 in una disposizione costituzionale (art. 197 n. 1 cpv. 1 Cost.).

Alla lettera a la nuova disposizione costituzionale prevede che il Protocollo di modifica dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone sia ratificato. Secondo la Commissione tale modifica dell'accordo è in contrasto con l'articolo 121a Cost. Rispetto al divieto di conclusione di trattati di cui all'articolo 121a capoverso 4 Cost., la nuova disposizione costituzionale è più recente e più specifica e si colloca allo stesso livello normativo. Essa esclude quindi il Protocollo di modifica relativo all'Accordo sulla libera circolazione delle persone dal campo di applicazione dell'articolo 121a capoverso 4 Cost. Per tale modifica dell'Accordo sulla libera circolazione non è pertanto necessario relativizzare o adeguare l'articolo 121a capoverso 4 Cost. Le future modifiche dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone non sono coperte dalla disposizione oggetto della proposta e devono rispettare l'articolo 121a Cost. Lo stesso dicasi per le decisioni dei Comitati misti in relazione al recepimento di atti giuridici UE che rientrano nel campo di applicazione dell'Accordo sulla libera circolazione

¹⁰ RS 170.10

¹¹ Cfr. Kaspar Ehrenzeller/Bernhard Ehrenzeller, in Bernard Ehrenzeller et al. (a c. di), St. Galler Kommentar BV, 4ª edizione, Zurigo/San Gallo 2023 «Vorbemerkungen zur Verfassungsrevision», n. marg. 44; Yvo Hangartner/Andreas Kley/Nadja Braun Binder/Andreas Glaser, «Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft», Zurigo 2023, n. marg. 472; Walther Burckhardt, Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3ª edizione, Berna 1931, art. 121, pag. 815; Luzius Wildhaber, in Jean-François Aubert et al. (a c. di), Kommentar zur Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basilea ecc. 1987–1996, art. 121, n. marg. 62.

delle persone. Ciascuna di tali decisioni rappresenta un trattato internazionale indipendente, che si prefigge di modificare un allegato all'Accordo sulla libera circolazione delle persone e richiede l'approvazione della Svizzera. Per le modifiche di accordi valgono, in relazione all'approvazione, le stesse regole previste per la conclusione degli stessi. Ogni decisione corrispondente del Comitato misto deve pertanto essere approvata dall'organo competente a livello nazionale (art. 166 cpv. 2 Cost. in combinato disposto con l'art. 24 cpv. 2 LParl) e non deve violare l'articolo 121a cpv. 4 Cost.

Cpv. 2

Il capoverso 2 prevede che la legislazione di attuazione degli Accordi di cui al capoverso 1 non sottostà a referendum facoltativo. In tale legislazione di attuazione si prevede al contempo che essa potrà entrare in vigore solo se Popolo e Cantoni accettano la disposizione costituzionale proposta. Il capoverso 2 introduce una deroga alla riserva del referendum per le leggi federali (art. 141 cpv. 1 lett. a Cost.). Nella votazione popolare sulla disposizione costituzionale proposta, gli atti normativi della legislazione di attuazione non faranno formalmente parte dell'oggetto in votazione; tuttavia, nelle spiegazioni di voto sarà possibile indicare agli aventi diritto di voto che, in virtù del capoverso 2, l'accettazione della disposizione costituzionale proposta comporta anche l'accettazione della legislazione di attuazione. In tal modo, in definitiva la regolamentazione ha lo stesso effetto di un inserimento della legislazione di attuazione nel decreto di approvazione concernente un trattato internazionale, che sottostà a referendum facoltativo (art. 141a cpv. 2 Cost.). Il Consiglio federale aveva proposto questo modo di procedere in occasione dell'adesione della Svizzera allo Spazio economico europeo (SEE)¹². In quel caso, però, il Parlamento aveva previsto che la legislazione di attuazione sarebbe entrata in vigore unitamente all'Accordo SEE e che successivamente si sarebbe potuto richiedere un referendum facoltativo¹³. Quest'ultima soluzione comporta tuttavia unicamente un'accelerazione dei tempi – allora necessaria nel contesto del SEE¹⁴ – e non fa sì che un'accettazione degli Accordi da parte degli aventi diritto di voto equivalga anche a un'accettazione della legislazione di attuazione.

5 Aspetti giuridici

Il decreto federale concernente la disposizione costituzionale proposta sottostà a referendum obbligatorio con voto del Popolo e dei Cantoni secondo l'articolo 140 capoverso 1 lettera a Cost. La disposizione costituzionale rispetta le disposizioni cogenti del diritto internazionale e il principio dell'unità della materia (art. 194 cpv. 2 Cost.).

¹² FF 1992 IV 1, in particolare 374

¹³ FF 1992 VI 54

¹⁴ FF 1992 IV, 1 in particolare 59

